

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1989

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'une convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale (ensemble une annexe) et de deux protocoles, l'un relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et à la flore sauvages dans la région de l'Afrique orientale (ensemble quatre annexes), l'autre relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution des mers en cas de situation critique dans la région de l'Afrique orientale (ensemble une annexe),

Par M. Jean-Pierre BAYLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 541, 622 et T.A. 84.

Sénat : 277 (1988-1989).

Traité et conventions - Afrique orientale.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
A - CONTENU DE LA CONVENTION DU 21 JUIN 1985	5
1) Zone d'application géographique	5
2) Obligations souscrites par les Etats contractants	5
3) Types de pollution visés	7
4) Aspects institutionnels	7
B - CONTENU DES DEUX PROTOCOLES ADDITIONNELS ..	8
1) Analyse du protocole relatif aux zones protégées ainsi qu'à la flore et à la faune sauvages	8
2) Analyse du protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution des mers en cas de situation critique	10
C - CONTEXTE POLITIQUE DANS LEQUEL INTERVIENT LA CONVENTION DE NAIROBI	12
1) La France, puissance de l'Océan Indien	12
2) Enjeux stratégiques de la présence française dans la région de l'Afrique orientale	13
D - ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DE LA CONVENTION DE NAIROBI	15
1) Problème de l'entrée en vigueur de la convention	15
2) Question de la consultation de La Réunion et de Mayotte	16
3) Présence de la Communauté européenne parmi les signataires	16
4) Satisfaction des intérêts français dans la région de l'Afrique orientale	17
E - CONSEQUENCES PRATIQUES DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION DE NAIROBI	18
1) Moyens dont dispose la France, dans la région de l'Afrique orientale, pour participer à la lutte contre la pollution	18
2) Rôle du délégué du Gouvernement à La Réunion	19
CONCLUSIONS	19

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a été adopté par l'Assemblée nationale le 27 avril 1989. Il tend à autoriser l'approbation d'une convention et de deux protocoles qui ont été signés à Nairobi le 21 juin 1985. Ces trois textes relèvent du Programme "mers régionales" intégré au Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Dans le cadre de ce programme, la France est partie aux conventions qui concernent la Méditerranée, les Caraïbes et l'Afrique orientale. La Convention de Nairobi et ses deux protocoles s'inscrivent donc dans un dispositif qui comprend notamment les conventions de Barcelone (16 février 1976) et de Carthagène (24 mars 1983), relatives respectivement à la Méditerranée et aux Caraïbes.

La décision de mettre en place un Plan d'action pour l'Afrique de l'Est a été prise par le Conseil d'administration du PNUE le 29 avril 1980. Une conférence de plénipotentiaires, réunie en juin 1985, a adopté un Plan d'action pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale, complété par la convention et des deux protocoles soumis à la réflexion de notre commission. Les participants à la Conférence des plénipotentiaires étaient, outre la France, les suivants : Comores, Kenya, Madagascar, Ile Maurice, Mozambique, Tanzanie, Seychelles, Somalie et CEE.

Le Gouvernement souhaite souligner que la participation française à cette conférence, ainsi que la présence de notre pays parmi les signataires de la convention, confirment la France, en tant que puissance régionale de l'Afrique orientale, et que la Convention de Nairobi témoigne de la volonté française de participer à la

**protection de l'environnement, dans une région dont l'équilibre
écologique est particulièrement menacé.**

A - CONTENU DE LA CONVENTION DU 21 JUILLET 1985

L'examen du contenu de la Convention de Nairobi appelle les commentaires suivants :

1) La zone d'application géographique de la convention, telle qu'elle est définie aux articles 1 et 2, vise le milieu marin et les zones côtières de la partie de l'Océan Indien située dans les régions de l'Afrique orientale, et exclut expressément les eaux intérieures des parties contractantes. En ce qui concerne les zones côtières concernées, la convention n'en détermine pas l'étendue et se réfère sur ce point aux protocoles.

2) Les mesures auxquelles s'engagent les Etats contractants en vue de prévenir, réduire et combattre la pollution dans la zone d'application de la convention relèvent de différentes catégories d'obligations :

- de manière générale, toutes les dispositions doivent être prises pour lutter contre la pollution et assurer une gestion rationnelle, du point de vue de l'environnement, des ressources naturelles. Toutefois, les obligations souscrites se définissent selon les capacités de chacun des signataires (art. 4-1) ;

- les mesures destinées à protéger l'environnement doivent respecter le milieu marin en dehors des zones d'application de la convention (art. 4-5) ;

- des protocoles complémentaires peuvent être adoptés pour faciliter l'application de la convention (art. 4-2) ;

- les Parties contractantes s'engagent à harmoniser leurs politiques, en vue d'assurer une bonne exécution des obligations souscrites (art. 4-3) ;

- la coopération des Etats signataires avec les organisations internationales, régionales et sous-régionales compétentes, ainsi que l'aide mutuelle entre les parties, afin de permettre l'application effective de la convention et des protocoles, font l'objet d'encouragements explicites (art. 4-4) ;

- cette disposition est à rapprocher de la possibilité, pour les Parties contractantes, de conclure des accords -bilatéraux ou multilatéraux, régionaux ou sous-régionaux- dans le but d'assurer la protection et la gestion du milieu marin et des zones côtières (art. 3) ;

- la convention encourage la création de zones protégées -parcs et réserves notamment- où les écosystèmes rares ou fragiles, ainsi que les espèces de la flore et de la faune sauvages menacées d'extinction, bénéficient d'une protection particulière (art. 10) ;

- en cas d'incident entraînant une menace de pollution dans le champ d'application de la convention, le recours à des plans d'intervention d'urgence est prévu (art. 11-1) ;

- les Parties s'engagent à échanger toutes les informations dont elles disposent sur la possibilité d'un danger de pollution dont elles auraient connaissance, ainsi que sur les mesures prises par elles en matière de lutte contre la pollution (art. 11-2) ;

- tout projet de développement comportant un risque important de pollution doit donner lieu à une évaluation de l'impact potentiel de ce projet sur l'environnement, et nécessite l'engagement d'une procédure de consultation des pays intéressés (art. 13) ;

- afin d'obtenir des résultats compatibles en matière de recherche scientifique, les Etats contractants participent à des programmes de coopération scientifique et technique comportant notamment la mise en place d'un réseau régional de centres et d'instituts de recherche (art. 14) ;

- enfin, les signataires prennent l'engagement de déterminer leur participation financière aux activités de coopération prévues par la convention (art. 21).

3) Les types de pollutions auxquels se réfère la Convention de Nairobi sont définis de manière classique. Il s'agit :

- de la pollution causée par les rejets des navires (art. 5),
- de la pollution due à l'immersion de déchets à partir de navires, d'aéronefs ou de structures artificielles basées en mer (art. 6),
- de la pollution d'origine tellurique (art. 7),
- de celle qui résulte de l'exploitation des fonds marins (art. 8),
- de la pollution due aux rejets transmis par l'atmosphère (art. 9),
- et des dommages causés à l'environnement par des activités de génie civil telles que l'endiguage et le dragage (art. 12).

4) Les articles 16 à 31 de la Convention de Nairobi concernent les aspects institutionnels.

Les fonctions de secrétariat sont assurées par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (art.16). Tous les deux ans, une réunion des Etats contractants effectue un bilan de l'état de l'environnement dans la zone d'application de la convention, et contrôle l'application de celle-ci (art. 17).

Les éventuels amendements à la convention sont adoptés à la majorité des 2/3 des parties, au cours d'une conférence extraordinaire convoquée à la demande d'une majorité de 2/3 des Etats contractants (art. 19).

La même procédure s'applique à l'adoption de protocoles additionnels (art. 18) et d'amendements aux annexes (art. 20).

En cas de différend entre les Parties, une annexe à la convention prévoit, de façon classique, le déroulement de la procédure d'arbitrage (signalons que celle-ci est confiée à un tribunal arbitral composé de trois membres).

B - CONTENU DES DEUX PROTOCOLES ADDITIONNELS JOINTS A LA CONVENTION DE NAIROBI

La Convention de Nairobi prévoit l'adoption de protocoles additionnels, destinés à faciliter l'application effective de la convention en précisant certaines dispositions. Deux protocoles sont ainsi intégrés au présent projet de loi. Le premier concerne les zones protégées ainsi que la faune et la flore sauvages dans la région de l'Afrique orientale. Le deuxième est relatif à la coopération en matière de pollution des mers en cas de situation critique.

Le champ d'application géographique de ces protocoles vise, outre le milieu marin et les zones côtières relevant de la juridiction des parties contractantes, les eaux intérieures des Etats contractants (celles-ci sont, rappelons-le, exclues du champ d'application de la convention). Toutefois, l'étendue des zones côtières concernées devait, selon la convention (art. 2-a) être précisée par chacun des protocoles. Or, aucun de ces deux textes n'apporte d'information sur l'étendue des zones côtières. Cette imprécision, bien que mineure, méritait d'être signalée.

1) Analyse du protocole relatif aux zones protégées

Ce protocole a pour objet de compléter l'article 10 de la convention, en organisant la coopération des Etats contractants dans le domaine de la protection des espèces menacées de la flore et de la faune sauvages, dont les annexes jointes au protocole établissent un inventaire.

Les obligations souscrites par les signataires se définissent de la façon suivante :

- protection des écosystèmes rares et des espèces menacées de la flore et de la faune sauvages,

- réglementation des activités ayant des effets sensibles sur ces espèces (l'introduction d'espèces non autochtones, ou risquant de modifier l'équilibre écologique de la région d'Afrique orientale, doit tout particulièrement être interdite),

- création de zones protégées, destinées à une protection plus rigoureuse des ressources naturelles de l'Afrique orientale, et où les activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement (~~rejet~~ de déchets, navigation de plaisance, pêche, chasse, fouilles archéologiques, commerce d'animaux ou d'espèces végétales ...) font l'objet d'une réglementation spécifique.

Dans le cas où une Partie contractante établirait une zone protégée contiguë à la frontière d'un autre Etat contractant (ou d'un Etat qui n'est pas partie au protocole), l'art. 13 prévoit une concertation entre les intéressés pour une éventuelle extension, au-delà de la frontière considérée, de la zone protégée.

Précisons également que les Parties s'engagent à donner à la création de zones protégées, et à la réglementation en vigueur dans ces zones, la publicité adéquate, et à remplir auprès du public un rôle éducatif sur l'intérêt que représentent les zones protégées, pour l'environnement. (art. 14 et 15).

De plus, le présent protocole encourage la coopération régionale en matière de création de zones protégées (art. 16), ainsi que la coordination des programmes de recherche (art. 17).

2) Analyse du protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution des mers en cas de situation critique

En application de l'article 11 de la convention, qui détermine les principes généraux en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique, ce protocole tire les conséquences du risque de déversement d'hydrocarbures et d'autres substances dangereuses en Afrique orientale.

Cette région joue, en effet, un rôle considérable dans le transport des pétroliers. Ceux-ci empruntent un couloir de circulation situé au large des côtes de l'Afrique de l'Est pour se rendre du Moyen-Orient en Europe ou en Amérique, et utilisent parfois la mer pour déverser leurs eaux de ballast et nettoyer leurs citernes. Le volume exact d'hydrocarbures transitant en Afrique orientale ne peut, selon les informations transmises à votre rapporteur, faire l'objet d'une évaluation précise. Néanmoins, le volume d'hydrocarbures débarquées à Mayotte et à La Réunion s'élevait respectivement à 844 843 et 329 881 tonnes pour 1987, ce qui constitue une quantité non négligeable.

Ce protocole peut être rapproché des accords déjà conclus en matière de lutte contre le déversement d'hydrocarbures et, notamment, du protocole joint à la convention pour la protection et la mise en valeur du milieu marin dans la région des Caraïbes du 24 mars 1983.

Les Parties à ce protocole s'engagent à mettre en oeuvre différentes catégories de mesures dans le but de lutter contre un danger de pollution imminente.

- Il s'agit, en termes généraux, de dispositifs -préventifs ou correctifs- destinés à protéger les zones concernées par le protocole contre les incidents générateurs de pollution des mers (définis à l'art. 1-d du protocole), parmi lesquels figure l'élaboration de plans d'intervention, et la désignation d'une autorité nationale investie de la responsabilité de l'application de ce texte.

- Plus précisément, ce protocole pose le principe d'échanges réguliers d'informations entre Etats contractants sur leur législation interne et sur les moyens nationaux mis en oeuvre en matière de prévention

des risques de pollution (art. 4). En cas d'incident générateur de pollution des mers, l'art. 5 prévoit l'obligation de notifier à tous les Etats contractants (et, éventuellement, à l'Etat du pavillon du navire impliqué), les informations relatives à l'incident considéré, en suivant les directives énoncées en annexe.

- Les Parties contractantes souscrivent à l'obligation d'assistance mutuelle (art. 6) et s'engagent à adopter des mesures opérationnelles (art. 7) pour faire face à un risque majeur de pollution.

- Précisons en outre que ce protocole encourage la conclusion d'arrangements sous-régionaux, et que le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) assure, en collaboration avec l'Organisation Maritime Internationale (OMI), la gestion administrative et le suivi du protocole.

*

* *

Enfin, la procédure consistant à intégrer dans le même projet de loi une convention et deux protocoles distincts appelle un commentaire particulier.

La possibilité, définie à l'article 25 de la convention, d'être partie à un seul des deux protocoles, aurait pu inciter votre rapporteur à déplorer que le projet transmis par le Gouvernement ne comportât pas deux articles, permettant au législateur de n'autoriser l'approbation que d'un protocole. Au contraire, la procédure choisie oblige le législateur à adopter -ou à repousser- en bloc la Convention de Nairobi et ses deux protocoles.

Néanmoins, cette procédure se justifie en l'espèce par le fait que les deux protocoles constituent chacun l'application pratique de deux articles précis de la convention (il s'agit des art. 10 et 11), celle-ci se bornant à fournir un cadre général à la coopération entre pays signataires.

C - CONTEXTE POLITIQUE DANS LEQUEL INTERVIENT LA CONVENTION DE NAIROBI

L'intérêt de la Convention de Nairobi et de ses deux protocoles additionnels est renforcé par l'importance politique ainsi que par le caractère stratégique de l'Océan Indien.

1) La France, puissance de l'Océan Indien

Rappelons tout d'abord que la France possède dans l'Océan Indien un espace maritime estimé à 2 800 000 km² environ, qui comprend les Zones Economiques Exclusives de La Réunion, de Mayotte, des "Iles Eparses" (Tromelin, les Glorieuses, Europa, Juan de Nova, Bassas da India) ainsi que les eaux bordières de la Terre Adélie, partie intégrante du continent antarctique. La France est la seule puissance territorialement présente dans cette région, si l'on excepte la BIOT (British Indian Ocean Territory), limitée depuis 1976 à l'archipel de Chagos, dont l'utilisation à des fins militaires est ouverte aux Etats-Unis.

Initialement tenue à l'écart de la préparation de cette convention et des deux protocoles, dont le champ d'application ne visait, au départ, que la zone de l'Afrique de l'Est, la France a obtenu que le champ d'application fût étendu à l'Afrique orientale, ce qui donnait, dès lors, la possibilité de faire partie des Etats contractants. Cette intégration est à rapprocher de l'entrée de la France dans la Commission de l'Océan Indien, fondée en 1982 par Madagascar, l'Ile Maurice et les Seychelles, afin de développer la coopération régionale entre les îles. Le 10 janvier 1984, la France et les Comores ont été conviées à cette commission avec le statut d'observateur.

La participation française au programme de lutte contre la pollution, initié par le Plan d'action pour l'Afrique de l'Est, et confirmé par la Convention de Nairobi, représente, malgré le caractère essentiellement technique des dispositions de la présente convention, une reconnaissance implicite de la présence française en Afrique orientale. Ceci constitue un net progrès par rapport à la situation observée au moment où les Comores et Djibouti accédaient à l'indépendance, quand la souveraineté française sur les différents

territoires qu'elle possède dans la région était contestée. Aujourd'hui, si les îles Éparses font périodiquement l'objet de revendications par les Comores, par Maurice et par Madagascar, l'implantation française n'est plus véritablement remise en cause.

La France dispose en Afrique orientale d'un "espace francophone" original, permettant au relais linguistique d'asseoir la présence française sur des bases culturelles. Celles-ci sont le fruit de l'histoire plus que d'une politique véritable. Ainsi, le français est aux Comores la langue de l'administration et de l'enseignement, le comorien étant la langue véhiculaire ; la pratique du français semble progresser à Mayotte, tandis que Djibouti s'oriente vers un bilinguisme arabo-français.

De plus, la France mène, depuis l'indépendance de ses anciennes possessions, une politique traditionnelle de coopération qui, orientée en majorité vers Djibouti, Madagascar, Maurice, les Comores et les Seychelles, se redistribue progressivement vers certains États de l'Afrique de l'Est et, plus particulièrement, vers le Kenya et le Mozambique. Parmi les efforts accomplis par la France en matière de coopération technique, citons notamment le financement, à Maurice, d'une coopérative de pêche, et au Kenya, l'appui au Centre régional de télédétection basé à Nairobi.

L'importance relative de la contribution financière française au processus de coopération régionale mis en place par la convention et ses deux protocoles est révélatrice du rôle joué par la France dans le développement de l'Afrique orientale. La contribution française (qui, à titre indicatif, s'élevait à 62 500 dollars en 1986), représente 25 % du total des sommes versées par les États membres. La France acquitte donc le montant de contributions le plus élevé.

2) Enjeux stratégiques de la présence française dans la région de l'Afrique orientale

Sans entrer dans le détail de la présence militaire et de la description des bases françaises en Afrique orientale, il convient de rappeler brièvement le caractère décisif, sur le plan stratégique, de l'Océan Indien.

La France bénéficie dans cette région de plusieurs appuis. Citons tout d'abord les **accords de coopération militaire** conclus avec certains Etats riverains et, notamment, avec les Comores. En ce qui concerne plus particulièrement le **décompte des forces**, mentionnons que Djibouti constitue une escale précieuse, qui permet d'entretenir une présence aérienne et navale près du Golfe, face à la présence soviétique au Yémen du Sud et en Ethiopie. Deux bases, situées l'une à Mayotte et l'autre à La Réunion, complètent ce dispositif qui contribue à affirmer le rôle stabilisateur de la France dans une région à l'équilibre fragile.

Or, la présence militaire française dans la région de l'Afrique orientale est remise en cause depuis quelques années par le principe d'"**Océan Indien, zone de paix**". Préconisée lors de la conférence du Mouvement des non-alignés à Lusaka en 1970, et avalisée en 1971 par la résolution n° 2 832 de l'Assemblée générale des Nations-Unies, la notion d'"Océan Indien, zone de paix" consiste à exclure la présence militaire des puissances étrangères à la zone, à interdire aux Etats riverains de leur ouvrir des bases militaires, et à promouvoir une coopération régionale en matière de sécurité. Depuis 1971, ni la résolution des Nations-Unies, ni la création d'un Comité spécial de l'Océan Indien, chargé de son application, n'ont été suivies de conséquences concrètes. Le projet de conférence des Nations Unies sur l'Océan Indien -cette instance cautionnerait le principe de la zone de paix- n'a pas encore abouti à ce jour, en raison notamment de l'opposition des pays occidentaux à l'égard de ce projet.

Dans le cas français, l'application effective du principe de zone de paix pose des problèmes considérables, tenant au statut de la France dans cette région : **puissance extérieure ou pays riverain ?** Si la France est considérée comme une puissance extérieure, elle tombe sous le coup des limitations imposées au déploiement de ses forces, et est obligée, en particulier, de revenir sur son implantation à Djibouti. Mais à supposer que la France refuse de remettre en cause sa présence militaire, elle prend le risque de relancer l'hostilité de certains Etats à l'égard de l'implantation territoriale française.

Si au contraire la France est reconnue comme puissance riveraine de l'Océan Indien, sa présence dans la région s'en trouverait consolidée.

On perçoit donc, dès lors, l'intérêt de la Convention de Nairobi, puisque l'intégration de la France parmi les signataires conforte la France en tant qu'Etat riverain de l'Océan Indien.

Toutefois, il serait bon que la position française à l'égard d'une éventuelle relance du principe de l'"Océan Indien, zone de paix" -la France a, jusqu'à présent, choisi de s'abstenir lorsque cette question est discutée dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies-, fût clairement exposée, pour le cas où la conférence internationale périodiquement envisagée serait enfin organisée.

D - ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DE LA CONVENTION DE NAIROBI

Le contexte juridique dans lequel intervient la convention de Nairobi concerne l'entrée en vigueur de la convention et des protocoles additionnels, la consultation des territoires d'Outre-Mer, la présence, parmi les Parties contractantes, de la C.E.E., et la question des intérêts français.

1) L'entrée en vigueur de la convention et des deux protocoles interviendra trois mois après le dépôt du sixième instrument de ratification. Or, aucun des signataires de la convention (d'après les informations transmises à votre rapporteur, il s'agit, outre la France, de la CEE, de Madagascar, des Seychelles, de la Somalie et du Kenya -ce dernier n'a cependant qu'annoncé son intention de signer-) n'a, jusqu'à présent, déposé d'instrument de ratification. La Somalie aurait toutefois déjà achevé sa procédure interne de ratification, sans avoir effectué le dépôt de ses instruments. L'entrée en vigueur de cet accord est donc loin d'être imminente.

Si donc le Sénat décidait, comme l'Assemblée nationale, d'autoriser l'approbation de ce projet de loi, la France pourrait être le premier pays à déposer ses instruments de ratification à Nairobi.

2) Il convient de préciser que, selon les indications fournies à votre rapporteur, les assemblées territoriales des **Territoires d'Outre-Mer** n'ont pas été consultées sur la convention du 21 juin 1985, puisque le champ d'application de cette convention excède les TOM. En revanche, le **Conseil Général de La Réunion** a, conformément à la loi n° 84-747 du 2 août 1984 (art. 13), été consulté et a émis un avis favorable. En ce qui concerne **Mayotte**, son statut de collectivité territoriale sui generis, résultant de la loi du 24 décembre 1976, ne prévoit pas l'intervention obligatoire de telles consultations. Le **Conseil Général de Mayotte**, cependant, a été consulté très récemment, et a émis, lui aussi, un avis favorable.

3) La présence de la France parmi les Etats contractants a entraîné celle de la **Communauté européenne**. En effet, l'article 26 de la convention stipule que toute organisation intergouvernementale d'intégration régionale dont un membre au moins appartient à la région de l'Afrique orientale -et a été invité à la Conférence des plénipotentiaires où la convention et les protocoles ont été élaborés-, et dont les compétences s'étendent au champ couvert par la convention, peut adhérer à la convention et à ses protocoles. La C.E.E. a signé le dispositif de Nairobi le 19 juin 1986.

L'exercice du droit de vote se trouve ici, de même que dans la Convention de Carthage du 24 mai 1983 pour la protection du milieu marin dans les Caraïbes, partagé entre la C.E.E. et les Etats membres de la C.E.E. qui sont Parties à la convention. L'exercice de leur droit de vote par les organisations régionales exclut celui des Etats membres, et inversement. Cette convention, pas plus que celle de Carthage, ne résout donc pleinement le problème juridique de la participation de la C.E.E. à une convention régionale. Le problème de l'extension éventuelle, à des pays de la C.E.E. non Parties à une convention, des bénéfices de celle-ci, mérite d'être évoqué.

4) Un aspect plus satisfaisant de cette convention est qu'elle ménage les intérêts français dans la région d'Afrique orientale.

- Le Gouvernement envisage d'exprimer, lors du dépôt des instruments de ratification, une réserve relative au respect du droit international de la mer, et aux activités françaises liées à des missions de défense nationale, afin que l'application, par la France, de la Convention de Nairobi, ne constitue pas une entrave à notre défense.

A l'origine, la France pensait incorporer à l'Acte final de la Conférence des plénipotentiaires une déclaration interprétative (juridiquement moins stricte que la réserve), mais l'opposition de la Somalie l'a incitée à recourir à une autre procédure.

- Il importe de préciser que la convention du 21 juin 1985 et ses deux protocoles résultent d'une prise en considération assez large du point de vue exprimé par la France. La France a, en effet, obtenu satisfaction sur les points suivants :

. L'engagement de coopération en vue de fournir aux autres Parties une assistance en matière de protection de l'environnement marin, ou en cas de situation critique, est limité "en fonction des moyens disponibles (des contractants)". La relative imprécision de la rédaction retenue présente l'avantage de permettre une interprétation large et peu contraignante de cette disposition. Rappelons, pour être complet, que le projet de déclaration interprétative prévoyait, à l'origine, de limiter les "moyens disponibles" de la France à ceux qu'elle possède en Afrique orientale. Cette restriction évitait un engagement français trop important, sans exclure la possibilité d'une assistance complémentaire selon les nécessités du moment.

. La revendication française visant à exclure les eaux intérieures du champ d'application de la convention a abouti, ainsi que dans les conventions de Barcelone (Méditerranée) et de Carthagène (Caraïbes).

. Les dispositions relatives à la protection particulière d'espèces de la flore et de la faune en voie d'extinction suscitaient une interrogation sur la compatibilité de cette convention avec les droits de pêche de la France en Afrique orientale. Les précisions transmises à ce sujet à votre rapporteur indiquent que le principal enjeu économique de la France dans cette région est représentée par les thonidées, qui ne figurent pas parmi les espèces rares concernées par l'article 10 de la Convention de Nairobi. En outre, la définition des mesures de protection à adopter étant laissée par la convention à l'appréciation des Parties, les activités des pêcheurs français dans la région de l'Afrique orientale ne peuvent faire l'objet que d'une réglementation nationale, ce qui exclut la possibilité d'une restriction des droits de pêche de la France.

E - CONSEQUENCES PRATIQUES DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION DE NAIROBI

1) La France dispose de **moyens locaux variés** pour participer à la lutte contre la pollution marine dans la région de l'Afrique orientale, qu'il s'agisse d'instituts de recherche ou de services administratifs. Ces moyens sont, pour la plupart, basés à La Réunion.

Des programmes de recherche sur La Réunion et la région de l'Afrique orientale sont menés par l'IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer), par l'ORSTOM (Office de la recherche scientifique et technique d'Outre-Mer, rebaptisé Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération) et par l'I.N.R.A. (Institut national de recherche agronomique). Ces trois organismes sont représentés à La Réunion. De plus, divers laboratoires de l'Université de La Réunion travaillent sur les problèmes d'environnement.

Sur le plan administratif, les Directions départementales de l'Équipement, de l'Agriculture, de l'Action sanitaire et des Affaires maritimes, ainsi que l'Office national des Forêts et la Direction régionale de l'Industrie et de la Recherche, basés à La Réunion, s'intègrent dans les moyens locaux de lutte contre la pollution en milieu marin.

L'action du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres en matière de protection des écosystèmes fragiles mérite un commentaire particulier. Le Conservatoire a, en effet, acquis sur le littoral de l'Ile de La Réunion 485 hectares de terrains, répartis sur 7 sites différents et ouverts au public. Une extension de cette action à 4 nouveaux sites est prévue prochainement.

2) En ce qui concerne plus particulièrement le risque de pollution par les hydrocarbures, visé par le deuxième protocole, il convient d'ajouter que le **délégué du gouvernement à La Réunion** est chargé, dans le département de La Réunion et à Mayotte, de déclencher, conformément à l'instruction du Premier ministre du 8 septembre 1980, le plan "Polmar-mer".

*

* *

En conclusion, l'importance politique et stratégique de la présence française dans l'Océan Indien rend opportune l'approbation de la présente convention et de ses deux protocoles, en dépit des quelques observations exprimées par votre rapporteur. En effet, l'impact de la Convention de Nairobi dépasse le strict cadre de la lutte contre la pollution, en permettant à la France de développer des relations de coopération avec les autres Etats de la région et, ce faisant, d'affirmer une présence vieille de trois siècles.

Votre rapporteur conclut donc à l'adoption du présent projet de loi.

Examen en commission

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa

réunion du 10 mai 1989. A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. André Bettencourt s'est interrogé sur la définition des eaux territoriales de Mayotte, étant donnée l'incidence de cette question, par ailleurs fort complexe, sur la mise en oeuvre de la convention.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de cette convention et de ses deux protocoles, signés à Nairobi le 21 juin 1985.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale (ensemble une annexe) et de deux protocoles, l'un relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et à la flore sauvages dans la région de l'Afrique orientale (ensemble quatre annexes), l'autre relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution des mers en cas de situation critique dans la région de l'Afrique orientale (ensemble une annexe), faits à Nairobi le 21 juin 1985 et dont les textes sont annexés à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 541